**Nederlands Investerings Agentschap voor EFSI**
WTC Amsterdam H-toren, 8e verdieping (Regus)
Zuidplein 36 | 1077 XV Amsterdam
www.nederlandsinvesteringsagentschap.nl

# NEDERLANDS INVESTERINGS AGENTSCHAP voor EFSI:

## Opstart en verdere vormgeving

Rapportage van de eerste voorzitter

**Jeroen J.M. Kremers**

in opdracht van de ministers van Economische Zaken en Financiën

8 oktober 2015

# Inhoudsopgave

# Samenvatting

Het Nederlands Investerings Agentschap (NIA) is zomer 2015 opgericht om te bevorderen dat het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) van de Europese Investeringsbank Groep (EIB/EIF) bij investeerders en co-financiers in Nederland goed bekend wordt, en hen te ondersteunen bij investeringsvoorstellen die van belang zijn voor de Nederlandse economie. De *scope* is het brede EIB/EIF financieringsinstrumentarium.

De inspanning bij de opstart is, conform opdracht van de bewindslieden van Economische Zaken en Financiën, gericht geweest niet alleen op *quick wins* en *low hanging fruit*. Tegelijk is gewerkt aan een structuur, bezetting en werkwijze om voor de Nederlandse economie structureel toegevoegde waarde te kunnen gaan leveren. Binnen de gestelde termijn van vier zomermaanden is het volgende gerealiseerd.

*Opgeleverd: functionerend agentschap en eerste pipeline van projecten*

Conform opdracht is opgeleverd:

- een NIA-bureau met een voor de beginfase toereikende bezetting;
- een informatiefunctie inclusief website, kantoor, email en telefoon;
- een netwerk van strategische partners;
- een protocol voor de werkwijze van het NIA (referentiekader voor toelatingscriteria, rol in achtereenvolgende projectfases, prioritering tijdsbesteding);
- een eerste *pipeline* van 55 investeringsprojecten in verschillende stadia van voorbereiding (ruw geschat totaal in de orde van € 10 mrd).

Een ruwe berekening wijst uit dat het EFSI de komende vier jaar voor Nederland een investeringsimpuls in de orde van € 14 mrd zou kunnen kataliseren. De maatschappelijke opgave is er: o.a. in de sfeer van ontwikkeling naar duurzame energie, de digitale economie, onderzoek en innovatie, milieu en versterking van de regionale economische ontwikkeling, de bestuurlijke ambitie om die uitdagingen tegemoet te treden en de financiële mogelijkheden. Daarvoor is een slagvaardig en professioneel NIA nodig.

*Advies: structurele vormgeving NIA*

Het landschap van financierings- en subsidie-instrumenten van Rijksoverheid en decentrale overheden voor investeringsprojecten is in Nederland enerzijds rijk geschakeerd en anderzijds ook zeer gefragmenteerd. Coördinatie van expertise en van financieringsinstrumenten kan de effectiviteit versterken. Dat ligt ook ten grondslag aan de opzet van het Europese Investeringsplan. Daarmee kan dit instrumentarium beter worden gemobiliseerd voor co-financiering om, samen met decentrale overheden en private beleggers, te profiteren van het EFSI-loket van de EIB.

Daartoe wordt als basisvariant voor het NIA op korte termijn geadviseerd:

- een overheidsorganisatie met een mandaat van en verantwoording aan de ministeries van EZ en Financiën (en andere betrokken departementen) alsmede participerende decentrale overheden, met een eigen profiel en eigen middelen;
- de kerntaak van het NIA reikt van voorlichting, advisering en structurering tot bundeling van investeringsprojecten en financieringsbronnen daar waar sprake is van

toegevoegde waarde door marktfalen (lange terugverdientijd, externe effecten, kennis-asymmetrie) of overheidsfalen (coördinatie van overheden, berekenbare regulering);
- het NIA levert daartoe coördinatievermogen en hoogwaardige financierings-expertise, en heeft uitstekende ingangen in de relevante Nederlandse en Europese overheidsorganisaties op alle technische en bestuurlijke niveau's;
- facilitaire ondersteuning vindt plaats in opdracht van het NIA door RVO.nl en andere door het NIA geselecteerde dienstverleners;
- voor co-financiering door (de)centrale overheden en gebruik van het EIB/EIF-loket kunnen door het NIA juridische entiteiten met een eigen *governance* worden opgericht, als maatwerk voor publieke doeleinden in een privaatrechtelijke context.

Met deze aanpak kan binnen de huidige institutionele verhoudingen een platform worden neergezet om toegevoegde waarde te halen uit het EFSI. Tevens wordt zo een eerste stap gezet naar een professionele organisatie die voor invloedrijke overheidsorganisaties in andere EU lidstaten en de EIB een relevante Nederlandse partner kan worden.

Nederland is vrijwel de enige EU-lidstaat zonder *National Promotional Bank/Institution (NPBI)*. Het NIA heeft geen eigen juridische status en geen eigen financieel instrumentarium met bijbehorende *governance*. Oprichting van een *NPBI* zal meer voeten in de aarde hebben en meer tijd kosten, daarom is het verstandig dat snel met het NIA is begonnen.

Parallel aan deze snelle opstart ten behoeve van EFSI wordt aanbevolen om zo spoedig mogelijk uit te werken een verdergaande variant waarin wel een *NPBI* wordt opgericht. Dat kan (voor EFSI en breder) voordelen bieden in termen van effectiviteit, kostenefficiëntie, *governance*, en flexibiliteit om nieuwe uitdagingen op te pakken. Zo kan het NIA pragmatisch beginnen met *scope* EIB/EIF, en vervolgens worden opgeschaald naar een werkelijke bundeling van het daartoe geschikte deel van het publieke financieringsinstrumentarium om markt- en overheidsfalen aan te pakken en met bundeling van bijbehorende expertise. Ook bij decentrale overheden is dat gedachteproces gaande. Ten behoeve van een inhoudelijke discussie dient zo'n variant zorgvuldig te worden uitgewerkt, geïnspireerd bijvoorbeeld door het Duitse economisch ordeningsmodel[1] toegespitst op de Nederlandse situatie.

Tot slot, opdat dit rapport juist wordt gelezen: het NIA is vooralsnog een fragiele poging om in haast in Nederland iets effectiefs voor EFSI neer te zetten. Het zal een hele klus zijn om dit tot een succes te maken. Voor de opdrachtgevende departementen en het NIA zelf is het alle hens aan dek. Het NIA werkt samen met de NLII (samenwerkingsverband institutionele beleggers) en met andere private co-financiers, maar heeft een eigen <u>publieke</u> missie. Die missie is het dienen van het algemeen belang, niet Europese kadootjes uitdelen aan Nederlandse bedrijven of beleggers. Om samen met de decentrale overheden het NIA tot een succes te maken moet nu alle inspanning hierop zijn gericht, niet op nog weer *ad hoc* institutionele constructies tussen publiek NIA en privaat NLII. Institutionele vernieuwing moet Nederland overtuigend doen, dat moet inhoudelijk worden doordacht en internationaal gekalibreerd.

[1] Met zowel een vooraanstaande marktautoriteit (*Bundeskartellamt*) als een vooraanstaande *NPBI* (*KfW*).

# 1. Opdracht en aanpak

De opdracht van de ministers van Economische Zaken en Financiën voor de zomermaanden juni-september 2015 bestaat uit twee onderdelen (zie bijlage 1):

(i) Snelle inrichting agentschap en begin ondersteuning van projecten: Dit omvat het opstarten van een ondersteunend bureau, het openstellen van een informatiefunctie, het initiëren van een netwerk van publieke en private partners, en het opstarten van de acquisitie en ondersteuning van kansrijke projecten voor het EFSI-loket van de EIB.

(ii) Advies over de structurele vormgeving van het agentschap: Dit betreft de vormgeving van het agentschap na september 2015.

Deze beide onderdelen zijn gedurende de zomerperiode opgepakt met als doel om in september een basisteam gereed en een projectproces in werking te hebben, plus een analyse te leveren ten behoeve van de structurele vormgeving. Daarmee is Nederland tijdig gereed voor het EFSI-loket, waarvan de opening rond dezelfde tijd was voorzien.

Gebruikmakend van ondersteuning vanuit het ministerie van Economische Zaken en van *ad hoc* voorzieningen geboden door RVO.nl is het eerste onderdeel van de opdracht ter hand genomen. Van de gevraagde snelle opstart van een basisteam en een projectproces wordt verslag gedaan in hoofdstukken 3 en 4 van deze rapportage. In hoofdstuk 4 wordt ook beschreven welke vorderingen zijn gemaakt met de projecten zelf. Gelet op de bedrijfseconomische vertrouwelijkheid wordt een specifieke projectenrapportage separaat aan de opdrachtgevers opgeleverd.

Parallel aan deze snelle opstart is met een breed scala deskundigen (zie bijlage 2) gesproken over wensen en mogelijkheden voor de structurele vormgeving. Bij decentrale overheden en andere betrokken organisaties is een groot enthousiasme gemobiliseerd om samen een slagvaardig Nederlands Investerings Agentschap van de grond te trekken. Dat heeft geresulteerd in het advies in hoofdstuk 5. In de basisvariant biedt het NIA binnen het bestaande institutionele landschap een effectief coördinatieplatform voor EFSI, zodanig vormgegeven dat bestaande overheidsinstrumenten bij EFSI-projecten kunnen worden ingezet en decentrale overheden in projecten en in het NIA zelf kunnen participeren. Vervolgens wordt deze basisvariant afgezet tegen de situatie in andere Europese landen. Daaruit blijkt dat Nederland bij andere lidstaten achterloopt. Met de inrichting van een professioneel NIA wordt een begin gemaakt met een inhaalslag.

Deze rapportage is conform opdracht door de eerste voorzitter van het NIA op eigen titel uitgebracht. Bij het opstellen ervan is hij ondersteund door het bureau van het NIA.[2] De inhoud van de rapportage komt volledig voor rekening van de voorzitter.

---

[2] Speciale dank is verschuldigd aan Peters Martens, Hendrieneke Bolhaar, Annemieke Busch, Jan Dexel, Dick Hagoort, Shirley Hanoeman, Han van der Hoorn, Taco Meijer, Mark te Pas, Radha Ramsingh, Roland Starmans en Martin Stutterheim.

## 2. De missie van het NIA

De aanleiding voor de ministers van Financiën en Economische Zaken om deze zomer het NIA op te richten[3] is het Europese Investeringsplan van de voorzitter van de Europese Commissie, de heer Juncker. Het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) is een belangrijk onderdeel van dat plan om een omvangrijke investeringsimpuls te geven aan de Europese economie. Het EFSI wordt uitgevoerd door de Europese Investeringsbank Groep (EIB en EIF), die op zijn beurt nauw zal samenwerken met de *National Promotional Banks and Institutions (NPBIs)* in de lidstaten. Nederland kent een dergelijke instelling echter niet.

*Taken van het NIA*

Kerntaak van het NIA is ervoor te zorgen dat Nederland toch meteen kan profiteren van het EFSI. Daartoe dient het NIA te bevorderen dat het EFSI-loket bij investeerders en co-financiers in Nederland goed bekend is, en hen te ondersteunen met het voorbereiden en indienen van investeringsprojecten. Om daarin succesvol te zijn dient het NIA een bredere *scope* te hanteren dan alleen EFSI. De EIB heeft aangegeven dat de financieringsmix van een project pas tijdens de voorbereiding wordt bepaald, en beperking tot EFSI derhalve niet zinvol zou zijn.

*EIB/EFSI criteria*

Om die reden dient het volle EIB-terrein in *scope* te zijn: omvangrijke (of gebundelde) investeringen, met significante private co-financiering en vaak co-financiering uit Nederlandse publieke middelen, in projecten die technisch haalbaar en bedrijfseconomisch gezond zijn en bijdragen aan groei, werkgelegenheid en innovatiekracht. De bijdrage vanuit de EIB kan een scala van financiële instrumenten omvatten, strekkend van vormen van minder risicodragende leningen tot vormen van meer risicodragend kapitaal.

Naast eerdergenoemde criteria hanteert de EIB nog voorwaarden van prioriteitsgebieden en van additionaliteit: projecten die zonder EIB-betrokkenheid niet tot stand zouden komen.

*Toevoegen van waarde*

Dit spoort met het criterium van toegevoegde waarde dat de Nederlandse bewindslieden aan het NIA hebben meegegeven: het gaat niet om een zo groot mogelijk bedrag, maar om totstandbrenging van relevante investeringen die anders niet tot stand zouden komen. Het toevoegen van waarde vraagt van het NIA een inhoudelijke ambitie en praktische executiekracht.

Inhoudelijk gaat het, binnen de bovengenoemde technische en financiële projectcriteria van de EIB, over de toegevoegde waarde van de overheid in de markteconomie. Die kan bestaan uit het ondervangen van marktfalen (korte tijdhorizon van private financiers, externe effecten van investeringsprojecten, kennis-asymmetrie bijvoorbeeld bij innovatieve technologie) en van overheidsfalen (coördinatie tussen overheden, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van regulering). Sommigen zoals Mazzucato (2014) en Mazzucato en Penna (2015) betogen dat de overheid nog een slag verder moet gaan: visie over en leiding in het scheppen en vormgeven van nieuwe markten en nieuwe produkten/diensten (zoals internet, biotechnologie). En tot slot is er

[3] Zie brief Minister van Financiën en Minister van Economische Zaken (2015).

het argument van *level playing field*: er kan een rol zijn voor de overheid in de economie wanneer ook in andere landen de overheid die rol speelt.

In Nederland is de overheid tegen deze achtergrond op allerlei terreinen actief in de economie: denk bijvoorbeeld aan onderwijs, onderzoek, poging tot vergroening van de economie. En vaak met succes, ook in internationaal perspectief.[4] Echter op het terrein van de financiering van investeringen is verbetering nodig. Er is geen tekort aan financiering, maar wel verbetering mogelijk in de kwaliteit van financiering (te weinig eigen vermogen, te korte looptijden, te weinig gericht op maatschappelijk rendement) en in de kwaliteit/professionaliteit van investeringsprojecten. Daarbij steekt de Nederlandse overheid internationaal af door een hoge mate van versnippering van het financieringsinstrumentarium.[5]

Gegeven de opdracht van toegevoegde waarde, zal het NIA verantwoording moeten afleggen over de operationalisering van dat begrip in specifieke financieringen. Dat is niet gemakkelijk en zal gaandeweg met ervaring en beoordelingsvermogen moeten worden opgebouwd. Een kritische antenne voor en toets op toegevoegde waarde zal de effectiviteit en politieke geloofwaardigheid van het NIA ten goede komen. De missie is het dienen van het algemeen belang, niet Europese kadootjes uitdelen aan Nederlandse bedrijven of beleggers.

*Bundeling van expertise en inzet financieringsinstrumenten*

De versnippering van het landschap stelt eveneens eisen aan de praktische executiekracht van het NIA. Verschillende ministeries beschikken over een scala van instrumenten voor financiering van investering in energie en vergroening en voor bedrijfsfinanciering. Hetzelfde geldt binnen decentrale overheden zoals provincies en de grote steden. Op zichzelf hebben deze regelingen een specifieke rechtvaardiging, en worden zij periodiek door externen op hun effectiviteit getoetst. Hun beschikbaarheid is een kans, en differentiatie kan goed zijn voor maatwerk. Echter doordat regelingen van beperkte schaal zijn en de uitvoering in veel verschillende handen ligt, is het lastig om voldoende schaal te bereiken en instrumenten gecoördineerd in te zetten. Ook de bijbehorende technische en financiële expertise is verspreid, en daardoor van mindere of onvoldoende kwaliteit.

Door toevoeging aan dit landschap van nog weer een agentschap bestaat het risico dat met het NIA de versnippering van instrumenten en expertise verder toeneemt. Om dat te voorkomen is nadrukkelijk de missie van het NIA om gecoördineerde inzet van instrumenten en expertise te bevorderen. Om die reden is het verheugend dat provincies en grote steden bestuurlijk en financieel willen participeren in het NIA zelf en programmatisch in door het NIA te initiëren projecten.

---

[4] Op de wereldwijde ranglijst van meest concurrerende economieën van het *World Economic Forum* (2015) staat Nederland op de 5[e] positie.

[5] Zie bijvoorbeeld McKinsey en het ministerie van Economische Zaken (2014) en de inventarisatie van maar liefst 35 publieke kapitaalinstrumenten beheerd door 15 verschillende overheidslichamen voor Zuid-Oost Nederland (Brainport 2020 (2012)). In de bovengenoemde analyse van het *World Economic Forum* (2015) blijft Nederland internationaal achter in de sfeer van *Financial market development* en *Access to financing*.

# 3. Snelle inrichting van het NIA

Conform opdracht zijn per 1 augustus het bureau NIA en een publieke informatiefunctie gerealiseerd. Tevens is in augustus het netwerk van strategische partners geactiveerd.

## 3.1. Ondersteunend bureau NIA

In juni-juli is een ondersteunend bureau geformeerd op basis van voorlopige medewerking vanuit het ministerie van Economische Zaken en RVO.nl. De opdracht aan RVO.nl ter ondersteuning van het NIA is door het Ministerie van Economische Zaken nog niet afgerond, daardoor kan de structurele basis voor het bureau nog worden vormgegeven conform het advies in paragraaf 5.1.

Huisvesting is naast het EIB-kantoor gerealiseerd aan de Zuidas in Amsterdam. Per 1 augustus is het NIA daar gevestigd en voor alle betrokkenen bereikbaar, evenals via email info@nia-nl.nl en telefoon +31 20 799 7844; zie de NIA-website www.nederlandsinvesteringsagentschap.nl voor meer detail.

Het NIA-bureau bestaat (naast management ondersteuning) uit twee kleine eenheden die nauw samenwerken: *Operations* en *Policy & External Stakeholders*.

*Operations*

In deze eenheid vindt de beoordeling en begeleiding van investeringsprojecten plaats. De voor de leiding daarvan te vervullen functie is nog vacant. Door RVO.nl is beschikbaar gemaakt een drietal ervaren deskundigen die projecten kunnen beoordelen en ondersteunen. Zij zijn inmiddels bijna volledig voor NIA vrijgesteld. Daarnaast is vanuit het ministerie van Economische Zaken een senior adviseur parttime beschikbaar.

*Policy & External Stakeholders*

De tweede eenheid is verantwoordelijk voor beleid en het onderhouden van het netwerk van strategische partners, en speelt een belangrijke rol bij het coördineren en opwerken van investeringsprojecten in de initiële ontwikkelfase (zie paragraaf 4.1). Deze wordt geleid door een ervaren functionaris gedetacheerd vanuit het ministerie van Economische Zaken. Voorts leunt deze eenheid vooralsnog op parttime beschikbaarheid van enkele ervaren krachten uit het netwerk van strategische partners alsmede op externe inhuur.

## 3.2. Informatiefunctie

Tot de kerntaken van het NIA behoort het verstrekken van relevante informatie over het EFSI-loket aan alle betrokken partijen in Nederland. Doel is vergroting van bekendheid van het loket, mobilisatie van belangstelling en van potentiële investeringsproposities, en ondersteuning van partijen met nuttige informatie en doorverwijzing om zich met succes op het EFSI-loket te kunnen voorbereiden.

Per 1 augustus is de website van het NIA voor eenieder toegankelijk: www.nederlandsinvesteringsagentschap.nl . Deze website bevat alle beschikbare informatie over het EFSI: inhoudelijke criteria, procedures, contactgegevens en links naar relevante websites in Luxemburg en Brussel. Door de medewerkers van het NIA-bureau wordt de website actueel gehouden en gevoed met nieuwe ontwikkelingen rond het EFSI.

Veel informatie wordt inmiddels door het NIA-bureau aan belanghebbenden verstrekt via telefonisch contact, emailcontact, en persoonlijke gesprekken. Het aantal vragen van allerlei partijen is snel toegenomen. Binnen het NIA is in een protocol vastgelegd hoe met vragen om te gaan en hoe al deze contacten in een database te registreren.

De voorzitter dient als publiek boegbeeld van het NIA en draagt daarmee bij aan de informatiefunctie. In augustus, zodra het bureau en de website operationeel waren, is met een uitgebreid interview op BNR de publieke aftrap gegeven. Dit heeft tot eerste bekendheid van het NIA en veel vragen om informatie en ondersteuning geleid, en wordt voortgezet met publiciteit rond het uitbrengen van deze rapportage.

### 3.3. Netwerk van strategische partners

In augustus heeft het NIA ook zijn netwerk van strategische partners in het leven geroepen. De in de opdracht aan de eerste voorzitter opgenomen partnerraad van het NIA is daarmee in een meer actiegericht jasje gegoten. De huidige strategische partners zijn opgenomen in bijlage 3. Ongetwijfeld zal het een dynamisch netwerk zijn, waar actieve belangstellenden gaandeweg bij zullen aansluiten.

De informatiefunctie van het netwerk zal het NIA vormgeven door verzending van een periodieke nieuwsbrief en door gerichte e-mails aan de partners.

De actiefunctie van het netwerk is vormgegeven door tijdelijke werkgroepen in het leven te roepen, samengesteld uit netwerkpartners en met als doel om een specifiek thema of een potentieel project op te werken naar een operationeel begaanbaar niveau. Daarna kunnen investeerders, beleggers en de EIB het overnemen. Het NIA verzorgt per werkgroep de regie: voorzitter/secretaris, opdracht, aanpak en conclusie. Van de samenstelling, start en conclusie van een werkgroep wordt het netwerk op de hoogte gehouden. Overigens kan het resultaat van een werkgroep ook zijn dat een propositie niet begaanbaar is; ook dat is een nuttig resultaat en bevordert concentratie van energie daar waar wel wat te halen valt. Zie paragraaf 4.2 voor een overzicht van de eerste werkgroepen.

# 4. Snelle aanpak van investeringsprojecten voor EFSI

Parallel aan de opstart van het NIA zelf is een begin gemaakt met de aanpak van concrete investeringsprojecten. Het verst gevorderd zijn uiteraard die projecten waar het complexe en tijdrovende voorwerk van coördinatie van overheden en co-financiers minder aan de orde is. Echter ook met deze laatste categorie is een begin gemaakt.

De departementale ronde en de overleggen met decentrale overheden voorafgaand aan deze opdracht hadden al een eerste inventarisatie van potentiële EFSI-projecten opgeleverd. Gaandeweg is deze lijst gegroeid, mede door de publiciteit rond de opstart van het NIA. Dat leverde zowel een noodzaak als een basis voor het opstellen van een werkproces en prioritering van inzet van NIA-tijdsbesteding.

## 4.1. Werkproces NIA

Twee ijkpunten zijn ontwikkeld voor het werkproces: de toelatingscriteria (waarbij kan het NIA wel of niet zinvol betrokken zijn), en de rollen die het NIA in de onderscheiden projectfases kan vervullen.

*Referentiekader toelatingscriteria voor het NIA*

Met de opgedane ervaring van de eerste toestroom van projecten is onder begeleiding van André de Jong van ABDTOPConsult een referentiekader voor al dan niet door het NIA in behandeling te nemen investeringsprojecten opgesteld. Dit referentiekader combineert de door de Europese Commissie en het EIB gepubliceerde EFSI-criteria met de door het kabinet gestelde voorwaarde van toegevoegde waarde (additionaliteit, dat wil zeggen geen verdringing/*crowding out* van bestaande financiering door commerciële banken en publieke financiële instellingen maar juist gericht op *crowding in* van private financiering).

Dit referentiekader dient als leidraad voor projecteigenaren en investeerders die overwegen bij het NIA aan te kloppen, en als leidraad voor de inzet van capaciteit door het NIA zelf. Met die bescheiden maar relevante betekenis is het referentiekader op de NIA-website gepubliceerd. Gaandeweg zal het met opgedane projectervaring aan scherpte kunnen winnen en aldus worden aangepast.

*Achtereenvolgende projectfases en bijbehorende rol van het NIA*

Voor een investeringsproject dat voldoet aan de criteria kunnen vijf ontwikkelstadia worden onderscheiden. De rol van het NIA in de achtereenvolgende stadia is hieronder in figuur 1 samengevat, waarbij leidraad voor NIA-betrokkenheid altijd is het leveren van toegevoegde waarde waar sprake is van markt- of overheidsfalen (ander werk wordt aan de markt gelaten).

In fase 1 gaat het om voorlichting, advisering en coördinatie van betrokken partijen om een projectidee op te werken naar een *teaser*. Gezien de toegevoegde waarde van het NIA voor complexe projecten met betrokkenheid van verschillende overheidsorganen, is dit voor de inzet van NIA-capaciteit een belangrijke fase. In fase 2 moeten co-financiering en additionaliteit

duidelijk zijn, in de fasen 3 en 4 wordt het concept inclusief de bundeling van instrumenten steeds verder uitgewerkt, fase 5 tenslotte bevat de afronding in juridische termen.

*Figuur 1. Projectfases en rol van het NIA*

| **Fase van het project** | **Rol van het NIA** |
|---|---|
| 1. Pre-*teaser* fase | • Voorlichting<br>• Mobiliseren van initiatieven voor investeringsprojecten<br>• Advisering over inhoud voorstellen en uitwerking tot projectontwerpen<br>• Advisering over te betrekken partijen |
| 2. *Teaser* fase | • Technische project support en ondersteuning bij verdere versterking en ontwikkeling van draagvlak<br>• Indiceren van (co)financieringsmogelijkheden<br>• Globale toets op EIB-criteria (economische en technische levensvatbaarheid, additionaliteit, *governance*)<br>• Evt. signalering en adressering belemmeringen in wet- en regelgeving |
| 3. Van *teaser* naar 1e *termsheet* | • Begeleiding bij structurering en coördinatie investeringsproject<br>• Begeleiding bij uitwerking financieringsconstruct<br>• Zonodig contact leggen met EIB/EIB *Advisory Hub* |
| 4. Van 1e naar finale *termsheet* | • Begeleiding bij *due diligence* onderzoek<br>• Begeleiding juridische structurering |
| 5. Van finale *termsheet* naar *closing* | • Optreden als intermediair/adviseur tussen partijen en EIB en in bijzondere projecten ook als contractpartner namens de overheid<br>• Waar nodig hulp bij benodigde goedkeuring door de Europese Commissie<br>• Promotie en communicatie |

In elke fase valt er een besluit (*go/no go*). Dat besluit gaat over voortzetting van de betrokkenheid van het NIA. Het is niet een positief of negatief oordeel over het project, immers het staat eenieder vrij zich te melden bij het EFSI-loket met of zonder betrokkenheid van het NIA. In elke fase wordt ook bepaald of de EIB wordt betrokken.

Wet- en regelgeving kunnen belemmerend blijken voor de realisering van projecten. Het NIA-team heeft in dat geval een signalerende functie en kan behulpzaam zijn bij het wegnemen van belemmeringen. Overigens kan het NIA ook in voorkomende gevallen als pleitbezorger optreden voor gewenste stabiliteit in regelgeving of voor verandering van regelgeving. Het NIA is een orgaan van de Rijksoverheid en participerende decentrale overheden, en beschikt over uitstekende ingangen in de relevante Nederlandse en Europese overheidsorganisaties op alle technische en bestuurlijke niveau's.

Het NIA zal zorgdragen voor aansluiting op zusterorganisaties in het buitenland. Dit om van elkaar te leren.

*Samenwerking met de NLII*

In alle fasen zal het NIA kunnen samenwerken met de Nederlandse Investeringsinstelling (NLII). Deze private organisatie is in 2014 opgericht door de institutionele beleggers met als doel om in samenwerking met institutionele beleggers proposities te ontwikkelen die voldoen aan de investeringswensen van deze beleggers enerzijds en voorzien in financieringsbehoeften anderzijds. Het NIA en de NLII zijn complementair met elk een helder gescheiden rol, de een publiek en de ander privaat. Een gemeenschappelijke doelstelling is de kwaliteit van Nederlandse investeringsvoorstellen te verbeteren. De kracht van de NLII ligt in het mobiliseren van de institutionele beleggers. De kracht van het NIA ligt in het bevorderen van een *pipeline* van investeringsmogelijkheden, met name daar waar overheden en het EFSI/EIB betrokken zijn. Tussen het NIA en de NLII vindt nauw overleg plaats. Naast de NLII kan het NIA uiteraard ook andere private partijen bij de co-financiering van projecten voor EFSI/EIB betrekken en doet dat ook al, de relatie met de NLII is niet exclusief.

## 4.2. Investeringsprojecten

*Referentieberekening*

Zoals in hoofdstuk 2 benadrukt is de opdracht van de bewindslieden aan het NIA niet het ophalen van een zo groot mogelijk bedrag, maar het leveren van toegevoegde waarde door investeringen tot stand te helpen brengen die zonder het EFSI niet van de grond zouden komen. Desalniettemin is een tentatieve referentieberekening nuttig om de gedachten te bepalen over de schaal en de complexiteit van de opdracht.

Door de Europese Commissie en de EIB wordt voor de vierjarige looptijd van het EFSI een totaal van € 21 mrd aan kapitaal en garanties ter beschikking gesteld. Door de EIB is tentatief berekend dat de EIB daar zelf nog € 42 mrd aan co-financiering bijlegt (*leverage* factor 3), en daar vervolgens vanuit nationale overheden en private financiers nog € 252 mrd aan wordt toegevoegd (*leverage* factor 5) om te komen tot de in de publiciteit veelgenoemde investeringsimpuls in de orde van € 315 mrd.

Er gelden geen sector- of landenquota voor de toedeling van deze middelen. Voor een ruwe referentie kan het aandeel van Nederland in het kapitaal van de EIB worden gehanteerd (circa 4 ½ %), temeer daar de EIB in het kader van zijn risicobeheersing toch wel enige mate van spreiding zal nastreven. Dat levert voor Nederland als ruwe referentie een kleine € 1 mrd aan kapitaal/garantie uit het EFSI en een totaal van circa € 2 ¾ mrd uit de EIB aan middelen, hetgeen

in combinatie met co-financiering van de Nederlandse overheden en van private financiers in de orde van € 11 mrd zou kunnen optellen tot een investeringsimpuls in de orde van € 14 mrd in de komende vier jaar.  Deze bekende *juste retour* benadering kan er ook toe bijdragen dat de totale *exposure* van de EIB Groep op Nederland komende jaren op orde blijft.

Zoals benadrukt is dit geen maatlat of doelstelling doch slechts een ruwe referentie om de gedachten te bepalen.

*Eerste pipeline van investeringsprojecten*

De departementale ronde[6] voorafgaand aan deze opdracht had al een eerste inventarisatie van potentiële EFSI-projecten opgeleverd.  De betrokken departementen waren (naast EZ en Financiën) die van met name BZK, I&M en VWS.  Sindsdien is deze lijst gegroeid.

De provincies hebben recent in de adviescommissie Regionale economie en energie van het IPO een eerste inventarisatie van EFSI-projecten vastgesteld, alsmede een voorstel voor projecten voor “de eerste tranche”.

In het verlengde hiervan gaan werkgroepen samengesteld met relevante strategische partners waaronder financiële partijen zoals de NLII in NIA-verband van start om op korte termijn een aantal investeringsvoorstellen concreet een stap verder te brengen.  De eerste inventarisatie van investeringsvoorstellen wijst uit dat veel maatschappelijk relevante geachte investeringsthema’s nog veel uitwerking vergen.  De als eerste mede met decentrale overheden ingestelde werkgroepen betreffen:

1. Energiebesparing gebouwde omgeving:  energieneutrale woningen;
2. Breedband landelijk gebied;
3. Geothermie;
4. Koppeling van regiofondsen aan EFSI om bestaande financiële publieke middelen slagkrachtiger en effectiever en met meer private *leverage* in te zetten.

In de geest van het Juncker-plan kan het NIA samen met de partners daar waar kansen bestaan ook inzetten op grensoverschrijdende projecten in afstemming met buurlanden (bijvoorbeeld grensoverschrijdende spoorverbindingen of breedband in landelijk gebied).

De Metropoolregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag werken hun investeringsvoorstellen thans nader uit, in breder verband is er overleg met de wethouders economie van de G5 en met de G32 om ook met gemeenten optimale aansluiting op het Europese Investeringsplan en de financieringsmogelijkheden van de EIB en Europese fondsen te bevorderen.

Het ministerie van VWS organiseert (na een eerste overleg met partijen uit de zorgsector) samen met het NIA een vervolg met relevante partijen over potentiële aansluiting op EFSI met de volgende aandachtspunten:

---

[6] Onder leiding van Peter Martens, destijds plv. directeur Europa van het ministerie van Economische Zaken en sindsdien bij het NIA gedetacheerd.

1. Financiering ouderenzorg en langer zelfstandig wonen;
2. Financiering ziekenhuizen: ICT en data;
3. Onderzoek en innovatie.

Samen met aanmeldingen voor directe ondernemingsfinanciering leidt dit tot een voorlopig beeld van een eerste inventarisatie van 55 investeringsprojecten voor een ruw geschat totaal in de orde van € 10 mrd.[7] Sommige projecten bevinden zich in een vergevorderd stadium en zijn binnenkort kandidaat voor financiering (totaal enkele honderden miljoenen euro). Veel projecten bevinden zich in een vroegere fase van verkenning, financiële structurering en co-financiering, vergen complexe coördinatie tussen overheden vanwege regelgeving en/of co-financiering uit versnipperde potjes, of vergen bundeling om voor EFSI in aanmerking te kunnen komen. Voor deze projecten moet het NIA samen met de partners een substantiële professionele ondersteuning gaan leveren om kansrijk te zijn.

De publiciteit rond de opstart van het NIA heeft geleid tot een additionele toestroom van potentiële projecten. Die toestroom zal het NIA de komende periode uitbreiden door middel van voorlichting en, zodra de capaciteit van het NIA daar ruimte voor biedt, een actieve acquisitie van kansrijke investeringsprojecten.

Het huidige totaal aan potentiële projecten van zo'n € 10 mrd is een groot bedrag. Realisatie hiervan zou voor de Nederlandse economie een stevige investeringsimpuls betekenen. Zoals gezegd bevinden veel van de projecten zich echter nog in een vroeg stadium. Zij zijn zeker interessant maar het zal de komende jaren een forse inspanning vergen om deze tot realisatie te brengen. En dan nog blijft de € 10 mrd achter bij de hierboven beredeneerde referentiewaarde in de orde van € 14 mrd, een indicatieve berekening van hetgeen de Juncker-investeringsimpuls voor Nederland zou kunnen betekenen. Er is de komende jaren dus nog een weg te gaan.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er vanwege het ontbreken van een *National Promotional Bank/Institution* in Nederland niet zoals in andere landen al een omvangrijke *pipeline* van EFSI-projecten operationeel was. Ook de slagkracht en de gebundelde hoogwaardige expertise van een dergelijke instelling ontbreken in ons land om dit project te kunnen trekken. Voor het NIA en zijn partners is er fors werk aan de winkel om deze achterstand in te halen. Om hieraan serieus te kunnen beginnen, zijn een professionele aanpak en een professionele organisatie nodig.

---

[7] Met het oog op de bedrijfsvertrouwelijke gegevens wordt een rapportage van de specifieke projecten separaat aan de opdrachtgevers opgeleverd.

# 5. Advies structurele vormgeving van het NIA

Voor de vormgeving na september 2015 levert paragraaf 5.1 een basisvariant, die vervolgens in paragraaf 5.2 wordt afgezet tegen de situatie in andere Europese landen. Nederland kenmerkt zich door fragmentatie van het beschikbare financieringsinstrumentarium, zowel tussen en binnen departementen van de Rijksoverheid alsook tussen en binnen decentrale overheden. De inrichting van het NIA dient de nadelen van deze fragmentatie te helpen ondervangen, en de voordelen van de diversiteit van het landschap waar mogelijk te helpen uitbuiten. Kernwoorden derhalve zijn coördinatie en bundeling.

## 5.1. Basisvariant: Effectief NIA met participatie van decentrale overheden

*Bundeling van hoogwaardige expertise en van het financieringsinstrumentarium*

Startpunt voor het NIA is een effectief coördinatieplatform om Nederlandse investeringsprojecten succesvol te laten profiteren van het EFSI-loket. Gegeven de aard van de beoogde projecten (concentratie op toegevoegde waarde bij marktfalen of overheidsfalen) vergt dat in het gefragmenteerde Nederlandse landschap allereerst een bundeling van hoogwaardige expertise met betrekking tot het Nederlandse en Europese co-financierings-instrumentarium en een gebundelde inzet van dat instrumentarium, in combinatie met uitstekende ingangen in de Nederlandse en Europese overheidsorganisatie op alle technische en bestuurlijke niveau's.

Aanvullend zullen de volgende drie factoren bepalend zijn voor succes.

*Brede scope op EIB/EIF terrein (niet beperkt tot EFSI)*

Ten eerste blijkt uit gesprekken in Luxemburg dat het NIA een scope zal moeten hebben die niet beperkt blijft tot EFSI. Het is in de praktijk niet op voorhand duidelijk of een levensvatbaar project al dan niet voor EFSI in aanmerking komt. Vaak zal daarover pas gaande het traject worden besloten. Het zou derhalve inefficiënt en ineffectief zijn een Nederlands platform in te richten dat zich alleen richt op EFSI. Om die reden wordt aanbevolen de *scope* van het NIA uit te breiden tot het gehele werkterrein van EIB/EIF.

*Participatie door decentrale overheden*

Ten tweede vragen decentrale overheden om het NIA samen met de decentrale overheden in te richten. Dat verzoek is reeds in februari 2015 aan het kabinet gedaan onder meer door de provincies en het Interprovinciaal Overleg, en is deze zomer door provincies, gemeenten en hun organisaties geconcretiseerd in de gespreksronde van de eerste voorzitter (zie gesprekspartners in bijlage 2). Zij willen financieel en bestuurlijk participeren in het NIA-platform zelf, en tevens in door het NIA geïnitieerde projecten of bundeling van projecten. Het is van evident belang dat de Rijksoverheid aan deze wens gehoor geeft. Decentrale overheden beschikken over relevante middelen, bovendien zijn zij vaak betrokken bij investeringsprojecten die er voor de reële economie toe doen.

*Mogelijkheid tot oprichting van juridische entiteiten onder het NIA*

Ten derde is nodig de mogelijkheid om onder het NIA juridische entiteiten (*Special Purpose Vehicles*/SPVs) voor projecten of bundeling van projecten in te richten. EFSI vraagt om

bundeling op nationaal niveau en soms op internationaal niveau van projecten die voor EIB/EIF te klein zijn maar wel voldoen aan de criteria (denk bijvoorbeeld aan energiebesparing, breedbandnetwerken, stedelijke gebiedsontwikkeling en MKB-financiering of aan gebundelde inzet van thematische regionale fondsen). Het NIA moet in staat worden gesteld dat mogelijk te maken, anders komt Nederland niet in aanmerking voor een fors deel van de EFSI-middelen en blijft het achter bij de uitvoering van het Europese Investeringsplan gericht op economische groei en een concurrerende economie. Per entiteit kan een adequate *governance* worden ingericht die is toegespitst op de aard van het project en de participatie in de entiteit. Hiermee kunnen overeenkomsten met het EIB/EIF en private partijen juridisch veel eenvoudiger worden ingericht en effectiever en sneller tot stand komen. Met deze *governance* structuren blijken *NPBIs* in de praktijk ook de additionaliteit eenduidiger te kunnen aantonen.

*De basisvariant*

Het startpunt en deze drie succesfactoren samennemend, wordt aanbevolen het NIA in de basisvariant als volgt te organiseren.

Het NIA wordt opgezet (zie linkerkolom in figuur 2 op de volgende pagina) als een organisatie binnen de Rijksoverheid met een mandaat van EZ en Financiën (en andere betrokken departementen) op basis van een overeenkomst samen met decentrale overheden en met een eigen profiel. Dit hoeven niet meteen alle decentrale overheden en hun organisaties te zijn maar kan zich geleidelijk ontwikkelen, het gaat om die decentrale overheden die willen meedoen en daar een belang bij hebben. Op grond van de samenwerkingsovereenkomst hebben participerende overheden zeggenschap in het NIA en delen zij in de kosten. De aansturing van het NIA gebeurt door middel van een Stuurgroep met vertegenwoordigers van de participerende overheden.

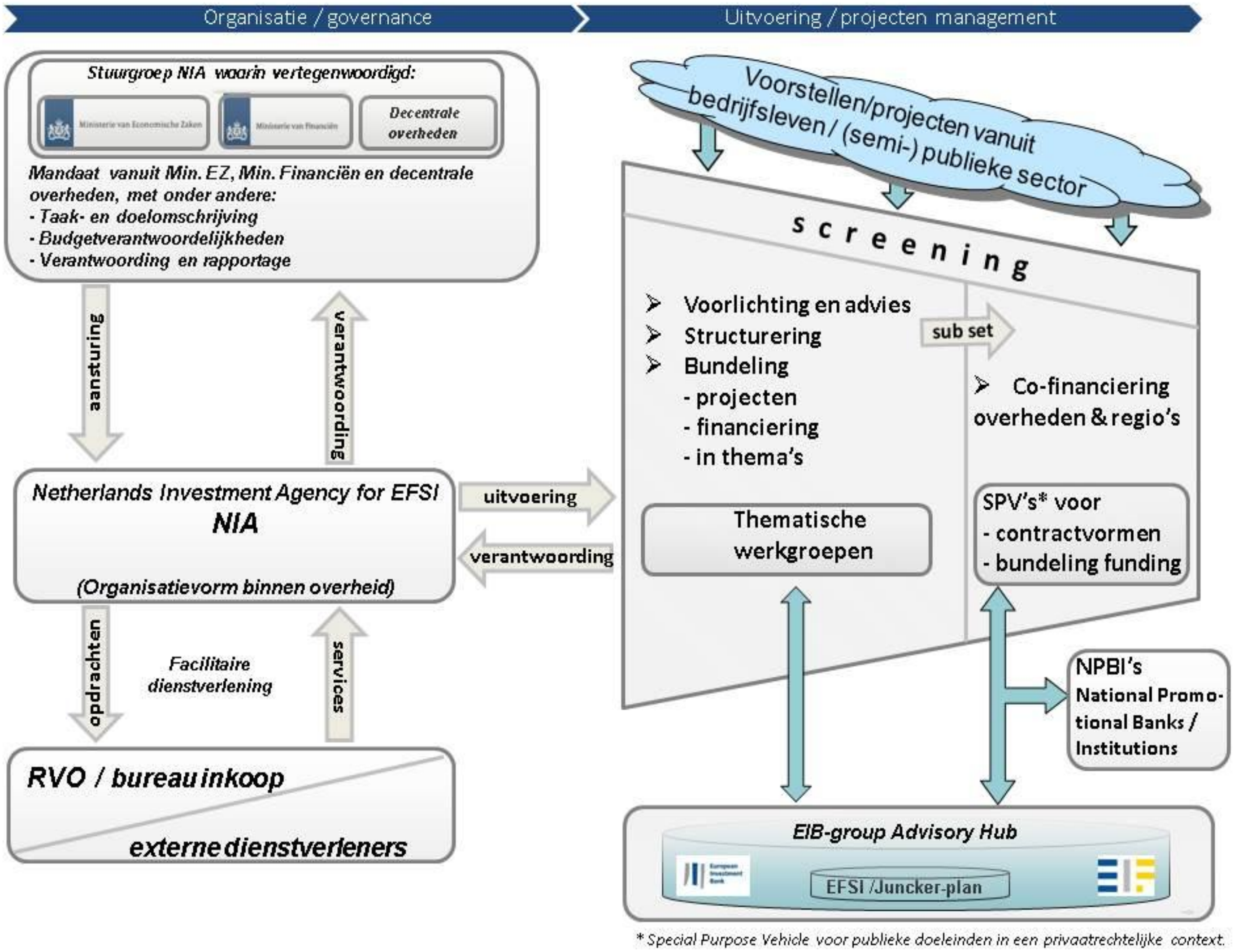
In het mandaat voor het NIA-bureau zijn vastgelegd de opdracht, taken, middelen, periodieke voortgangsrapportage, alsmede de aansturing door en verantwoording aan de opdrachtgevers. Op zijn beurt kan het NIA opdrachtgever zijn voor RVO.nl of voor andere partijen voor facilitaire dienstverlening op terreinen zoals huisvesting, ICT, P-functie, budget en financiële controle. Tevens is geopperd bij de vormgeving van het NIA aan te sluiten bij de *governance*, aansturing en praktische inrichting van het door het ministerie van Financiën opgerichte NLFI – dus geheel los van RVO.nl. Daarbij voldoet het NIA aan de regels die gelden binnen de Rijksoverheid.

De beoogde mobilisatie van hoogwaardige expertise door het NIA wordt bereikt door een combinatie van:

(i) een klein team van deskundigen gepositioneerd in het NIA-bureau zelf;
(ii) detachering van deskundigen vanuit het netwerk van strategische partners (inmiddels is detachering gerealiseerd vanuit PGGM, het ministerie van BZK, en in voorbereiding vanuit de provincies en grote gemeenten alsmede het ministerie van IenM);
(iii) deelname van deskundigen van netwerkpartners en andere partijen in projectwerkgroepen;
(iv) waar nodig inhuur van gespecialiseerde externe deskundigheid door het NIA of door projectpartners.

Gegeven de ambitieuze opdracht is het goed mogelijk dat de capaciteit gaandeweg moet worden uitgebreid om te komen tot een voldoende professionele organisatie.

*Figuur 2. Basisvariant voor de opzet van het NIA*




De rechterkolom van de afbeelding vat de werkwijze van het NIA ten behoeve van investeringsprojecten samen. Dat kan, afhankelijk van de aard van het project en de betrokken partijen en financieringsbronnen, variëren van voorlichting en advisering tot structurering van een project tot bundeling van projecten en financieringsbronnen. Daarbij wordt samengewerkt met publieke en private projecteigenaren, publieke en private co-financiers (banken, institutionele beleggers en de NLII, en waar nodig externe financiële en juridische adviseurs), en de *Advisory Hub* van de EIB. Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op het NIA werkproces.

Mobilisatie van het in ons land gefragmenteerde financieringsinstrumentarium vergt dat in NIA-verband de relevante instrumenten effectief inzetbaar zijn. Dat wordt nagestreefd door in de werkwijze van het NIA de uitvoerders van de verschillende instrumenten actief te betrekken en daarmee de inzet van deze instrumenten in projectverband in een tijdig stadium betrouwbaar te committeren. Deze werkwijze is geïnspireerd door die van het *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA), dat evenmin over eigen instrumenten beschikt maar wel de inzet van andermans instrumenten actief mobiliseert.

Tot slot dient te worden mogelijk gemaakt dat onder auspiciën van het NIA ten behoeve van co-financiering door (de)centrale overheden en gebruik van het EIB/EIF-instrumentarium op specifieke projecten toegespitste juridische entiteiten worden opgericht.  Dat is maatwerk voor publieke doeleinden in een privaatrechtelijke context, en omvat ook de wijze waarop de betrokkenheid van partijen in de *governance* van de entiteit wordt verankerd.  Tevens maakt dit mogelijk dat vanuit Nederland samen met *National Promotional Banks/Institutions* (*NPBIs*) uit andere EU lidstaten (zie paragraaf 5.2) wordt deelgenomen in voor Nederland belangrijke grensoverschrijdende projecten – immers dat is bij uitstek een prioriteit voor het EFSI.

Met deze aanpak kan in Nederland zo snel mogelijk een effectief platform worden neergezet om toegevoegde waarde te halen uit het EFSI.

## 5.2. Het NIA afgezet tegen de situatie in andere EU-lidstaten

In vrijwel alle EU-lidstaten staat een *NPBI* startklaar als partner voor de EIB bij de uitvoering van het EFSI (zie figuur 3).  Een *NPBI* is een financiële instelling die als juridische entiteit beroepsmatig financiële activiteit verricht op basis van een mandaat van de overheid voor ontwikkelings- of stimuleringsactiviteiten waar sprake is van marktfalen (Europese Commissie (2015)).  Overheidsbanken zoals de BNG/NWB vallen buiten deze categorie, zij financieren alleen de publieke sector terwijl een *NPBI* de gehele economie inclusief de private sector dekt.

*Figuur 3.  Ontwikkelde EU lidstaten met/zonder een National Promotional Bank/Institution*

| **Wel een *NPBI*** | **Geen *NPBI*** |
|---|---|
| Denemarken | |
| Duitsland | |
| Finland | |
| Frankrijk | |
| Ierland | |
| Italië | |
| Luxemburg | |
| Oostenrijk | |
| Spanje | |
| Verenigd Koninkrijk | België* |
| Zweden | Nederland |

Bron:  bijlage 4.  Het overzicht en de bijlage zijn beperkt tot ontwikkelde EU lidstaten. Ook de nog in ontwikkeling zijnde lidstaten kennen doorgaans een *NPBI*, en hetzelfde geldt voor niet-EU landen zoals Canada en de Verenigde Staten.

*  In België vervult de ParticipatieMaatschappij Vlaanderen een rol vergelijkbaar met die van een *NPBI*, op een schaal die van een andere orde is dan die van de regionale ontwikkelingsmaatschappijen in Nederland.

Niet alle *NPBIs* zijn een bank. Dat is afhankelijk van taak en vormgeving. De taken van de *NPBIs* verschillen per lidstaat (zie bijlage 4). Sommige zijn geconcentreerd op financiering van MKB of van infrastructuur en energie/vergroening van de economie, andere omvatten beide taken plus exportkrediet en soms ook financiering van decentrale overheden.

Sommige lidstaten hebben hun *NPBIs* recent opgericht (Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Letland), vaak met inhoudelijke ondersteuning van een bestaande *NPBI* uit een andere lidstaat. *KfW* uit Duitsland is daarbij een leider, gefundeerd op een economische ordeningspolitiek waardoor ons land zich in de jaren '90 liet inspireren toen de Nederlandse Mededingings Autoriteit NMA werd ingericht naar het *Bundeskartellamt*. In dit economisch ordeningsmodel bestaat tevens oog voor marktfalen en de rol van de overheid om daar door middel van *KfW* iets aan te doen.

Overwegingen voor oprichting van een *NPBI* zijn voordelen in termen van bundeling van hoogwaardige expertise, financiële en operationele slagkracht, flexibiliteit om nieuwe uitdagingen zoals EFSI op te pakken, en een gedisciplineerde missie en *governance* gericht op ondervangen van marktfalen. De missie en *governance* dienen als waarborg dat de *NPBI* niet buiten deze kerntaak treedt, en vrij blijft van misallocatie van publieke middelen door politieke beïnvloeding ten faveure van individuele private partijen.[8]

In Nederland zijn de financieringsinstrumenten die elders door een *NPBI* worden beheerd verspreid over ministeries en ministeriële uitvoeringsorganisaties. Door de keuze dit zo te beleggen in plaats van bij een separate organisatie met een op die taak toegespitste missie en *governance*, zijn niet alleen de slagkracht maar ook de transparantie en verantwoording minder geprofileerd. Dit staat in contrast met de uitvoering van overheidstaken zoals het financieel toezicht op individuele financiële instellingen dat door het ministerie van Financiën met expertise en *governance* bij DNB en AFM is belegd. Om vergelijkbare redenen is door het ministerie van Economische Zaken het mededingingstoezicht op individuele marktpartijen bij de ACM belegd.

Ook bestaan er in het Nederlandse model van financieringsinstrumenten zonder een *NPBI* telkens risico's van staatssteun, die bij een *NPBI* op instellingsniveau ten principale zijn afgedekt. Dit laatste is goed voor discipline en voor slagkracht.

Met de basisvariant voor het NIA uit paragraaf 5.1 wordt in Nederland geen *NPBI* opgericht. Het NIA heeft geen eigen juridische status en geen eigen financieel instrumentarium met bijbehorende *governance*. Het is een tussenoplossing. Oprichting van een *NPBI* zal meer voeten in de aarde hebben en meer tijd kosten. Het NIA levert op korte termijn een Nederlands platform voor EFSI.

Parallel aan deze snelle opstart ten behoeve van EFSI wordt aanbevolen om zo spoedig mogelijk uit te werken een verdergaande variant waarin wel een *NPBI* wordt opgericht. Dat zal (voor EFSI en breder) voordelen bieden in termen van effectiviteit, kostenefficiëntie, *governance*, en flexibiliteit om nieuwe uitdagingen op te pakken. Zo kan het NIA pragmatisch beginnen met

---

[8] Zie het pleidooi van de Europese Commissie (2015) voor een overtuigende *governance* in alle EU lidstaten, en de vergelijkbare nadruk gelegd door Freixas en Mayer (2011) op sterke *governance* als preconditie voor elke rol van de overheid in de financiële sector.

*scope* EIB/EIF, en vervolgens worden opgeschaald naar een bundeling van het daartoe geschikte deel van het publieke financieringsinstrumentarium om markt- en overheidsfalen aan te pakken en met een bundeling van bijbehorende expertise. Ook bij decentrale overheden is dat gedachteproces gaande.[9] Ten behoeve van een inhoudelijke discussie dient zo'n variant zorgvuldig te worden uitgewerkt, geïnspireerd bijvoorbeeld door het Duitse economisch ordeningsmodel[10] toegespitst op de Nederlandse situatie.

Tot slot, opdat dit rapport juist wordt gelezen: het NIA is vooralsnog een fragiele poging om in haast in Nederland iets effectiefs voor EFSI neer te zetten. Het zal een hele klus zijn om dit tot een succes te maken. Voor de opdrachtgevende departementen en het NIA zelf is het alle hens aan dek. Het NIA werkt samen met de NLII (samenwerkingsverband institutionele beleggers) en met andere private co-financiers, maar heeft een eigen <u>publieke</u> missie. Die missie is het dienen van het algemeen belang, niet Europese kadootjes uitdelen aan Nederlandse bedrijven of beleggers. Om met de decentrale overheden het NIA tot een succes te maken moet nu alle inspanning hierop zijn gericht, niet op nog weer *ad hoc* institutionele constructies tussen publiek NIA en privaat NLII. Institutionele vernieuwing moet Nederland overtuigend doen, dat moet inhoudelijk worden doordacht en internationaal gekalibreerd.

---

[9] Zo wordt door de provincie Limburg thans het gehele landschap van financieringsfondsen doorgelicht op versnippering, kwaliteit en *governance*.

[10] Met zowel een vooraanstaande marktautoriteit (*Bundeskartellamt*) als een vooraanstaande *NPBI* (*KfW*).

# Literatuur

Brainport 2020, *Overzicht kapitaalstructuur*, Eindhoven, 31 augustus 2012.

Europese Commissie, *Working Together for Jobs and Growth: The Role of National Promotional Banks (NPBs) in Supporting the Investment Plan for Europe,* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2015) 361/2, Brussel, 29 juli 2015.

Freixas, X, en C. Mayer, 'Banking, Finance and the Role of the State', *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 27, Number 3, pp. 397-410, 2011.

Mazzucato, M., *De Ondernemende Staat – Waarom de Markt niet zonder Overheid Kan*, Nieuw Amsterdam, 2014.

Mazzucato, M. en C.C.R. Penna, *Beyond Market Failures: The Market Creating and Shaping Roles of State Investment Banks*, Working Paper No. 831, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson NY, 2015.

McKinsey Nederland en ministerie van Economische Zaken, *Het Kleinbedrijf – Grote Motor van Nederland*, Amsterdam, 2014.

Minister van Financiën en Minister van Economische Zaken, *Akkoord EFSI en oprichting Netherlands EFSI Investment Agency*, brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, BFB 2015-1248M, 9 juni 2015.

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, Genève, 30 september 2015.

# Bijlage 1: Opdracht aan de eerste voorzitter van het NIA

De op 8 juni 2015 door de minister van Economische Zaken mede namens de minister van Financiën aan de eerste voorzitter verstrekte opdracht voor de zomerperiode tot september 2015 luidt als volgt:

> De taak van de eerste voorzitter is in het bijzonder: 1) Het inrichten en uitvoeren van het agentschap, zoals beschreven in de Taakopdracht eerste voorzitter Netherlands EFSI Investment Agency van de ministers van Economische Zaken en van Financiën (bijlage hieronder) en zoals daarin aangegeven de acquisitie van en het werken aan kansrijke projecten; en 2) het schrijven van een advies aan de ministers van Economische Zaken en van Financiën over de vormgeving van het agentschap vanaf september 2015.
>
> De inrichting van het agentschap zal moeten voldoen aan bijzondere randvoorwaarden zoals opgenomen in de Taakopdracht eerste voorzitter. In het bijzonder worden van de eerste voorzitter specifieke competenties en toegang tot (internationale) netwerken op het raakvlak van financiering en projectontwikkeling (zowel publiek als privaat) verlangd.
>
> De eerste voorzitter wordt ondersteund vanuit het bureau van het agentschap, operationeel ondersteund vanuit RVO.nl, conform de door Opdrachtgever aan RVO.nl te verstrekken opdracht.

**Bijlage: Taakomschrijving eerste voorzitter**

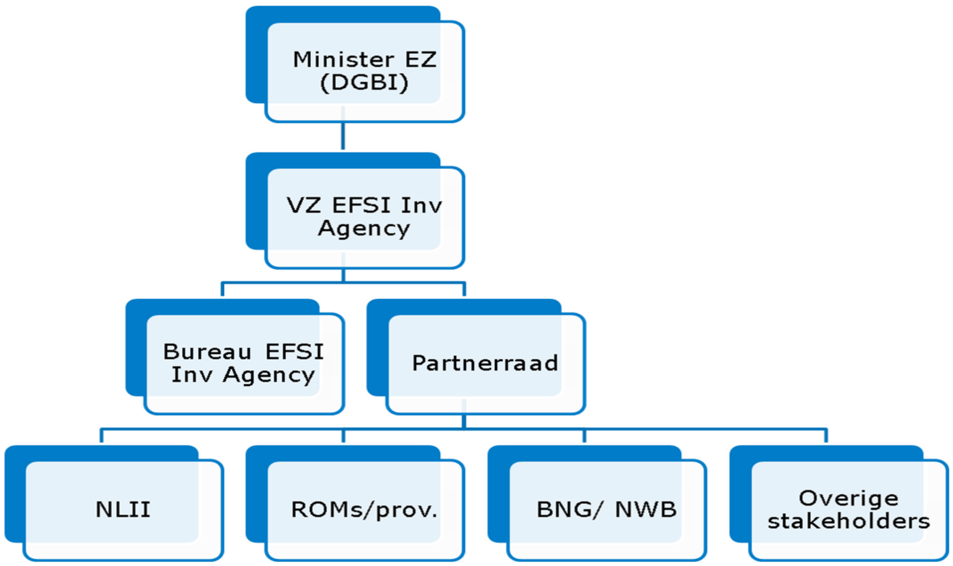
*Doel*

De Europese Commissie van Jean-Claude Juncker heeft een investeringsplan gelanceerd dat moet leiden tot € 315 miljard extra investeringen in de EU economie. Om dit te bereiken wordt een Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) opgericht, dat met € 21 miljard garantiebudget via de Europese Investeringsbank (EIB) nieuwe en rendabele investeringen moet realiseren in samenwerking met de markt.

De huidige verordening van de EU Commissie voor het EFSI maakt duidelijk dat ieder project zelfstandig en rechtstreeks toegang heeft tot de EIB en in aanmerking kan komen voor ondersteuning, mits de EIB het project vindt passen binnen de doelstellingen van het EFSI en het project voldoende voldragen is. Het kabinet heeft besloten op nationaal niveau maatregelen te treffen om maximale aansluiting op het EFSI te realiseren. Daartoe is een verkenning uitgevoerd onder stakeholders, waaruit behoefte blijkt aan een nationaal investeringsplatform voor optimale benutting door NL van het EFSI.

Om invulling te geven aan de behoefte van de stakeholders en de aansluiting van Nederlandse projecten op het EFSI te optimaliseren wordt daarom de 'Netherlands Investment Agency for EFSI' ingericht. De ministers van Financiën en van Economische Zaken zijn hiervan opdrachtgever. De Netherlands Investment Agency for EFSI komt onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De Netherlands Investment Agency for EFSI kent in de eerste periode 2 poten: het bureau en de partnerraad. De voorzitter zal verantwoording afleggen via de minister van Economische Zaken. Gemandateerd namens deze is de Directeur-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie (DGB&I).

De voorzitter zal in de eerste periode worden ondersteund door het bureau van 3 à 4 FTE van ervaren en gedegen professionals die tezamen beschikken over voldoende kennis van financiën, structurering van projecten en publiek-private samenwerking. In de partnerraad zitten de vertegenwoordigers van overheid, bedrijfsleven en financiële partijen. Schematisch:




*Werkzaamheden*

De Netherlands Investment Agency for EFSI zal zich vanaf de start bezig houden met actieve acquisitie en het faciliteren van de ontwikkeling en structurering van kansrijke projecten voor EFSI. Doel daarbij is actief te helpen om Nederlandse projecten voor te sorteren voor EFSI. Ook helpt het bij het vinden van co-financiers. De Netherlands Investment Agency for EFSI zal allereerst een aantal potentiële kansrijke projecten oppakken, en adresseert belemmeringen bijvoorbeeld op terrein van regelgeving en bundeling.

Het bureau vervult in de eerste periode een acquirerende, stimulerende en voorlichtende rol, om goede EFSI projecten voor te sorteren. Het bureau vervult deze taak in nauwe samenwerking met de (organisaties van de) leden van de partnerraad. Waar het bureau tegen zijn eigen grenzen aanloopt worden acties zo mogelijk opgepakt door de leden van de partnerraad. Het bureau bereidt ook de vergaderingen van de partnerraad voor en monitort de follow-up van afspraken in de partnerraad. De precieze rol van het bureau en de partnerraad zal in overleg met de voorzitter worden ingevuld. Omdat sprake is van een brede groep stakeholders, wordt wel voor aanvang van de eerste periode een heldere structuur neergezet. Streven is het bureau te situeren in de buurt van het Nederlandse EIB kantoor en andere partijen uit de financiële sector op de Amsterdamse Zuidas.

In de opdracht aan de voorzitter wordt een fasering aangebracht. Hij zal direct van start gaan met het vervullen van de loket functie voor overheden en bedrijven, werken aan leads en acquisitie van kansrijke projecten, het aandragen en structureren hiervan bij EIB/EFSI faciliteren. De voorzitter zal tevens eind van de zomer een voorstel doen voor de exacte structurering van Netherlands Investment Agency for EFSI voor de periode daarna. Daarbij zal ook een, in samenspraak met de partnerraad opgestelde, agenda worden voorgelegd van ca. 5 potentieel kansrijke projecten, die belemmeringen

kennen die alleen in gezamenlijkheid door verschillende (private en publieke) stakeholders kunnen worden opgepakt. Het advies van de voorzitter over het vervolg na de zomer zal voor besluitvorming worden voorgelegd aan de ministers van EZ en Financiën. De taak van de eerste voorzitter is dan voltooid, de opdrachtgevers kunnen vervolgens bezien in welke structuur en met welke bezetting al dan niet met dezelfde voorzitter het project wordt voorgezet.

Binnen het bureau zal een secretaris, gedetacheerd vanuit het ministerie van Financiën, als 'primus inter pares' en rechterhand van de voorzitter optreden. Hij/zij is onder aansturing van de voorzitter verantwoordelijk voor het functioneren van het bureau en de ondersteuning van de Netherlands Investment Agency for EFSI. De agenda van de Netherlands Investment Agency for EFSI wordt deels gevoed door de leden van de partnerraad, bijvoorbeeld de NLII. Een goede aansluiting op organisaties als de NLII, ROM's, BNG, NWB en andere overheden (provincies) is essentieel. De Netherlands Investment Agency for EFSI kent een tijdsduur van in beginsel twee jaar, waarbij de eerste voorzitter zoals aangegeven rond de zomer 2015 een voorstel doet voor de nadere structurering. Na twee jaar kan besloten worden dat het Netherlands Investment Agency for EFSI wordt voortgezet, maar kan ook worden besloten de functies van het Netherlands Investment Agency for EFSI vanaf dan onder te brengen bij een bestaande organisatie (RVO, NLII of anderszins).

De voorzitter en leden van het bureau zullen affiniteit moeten hebben met financiële dienstverlening, projectstructurering en publiek-private samenwerking. Zij dienen een adequaat netwerk te hebben en dit snel verder weten uit te bouwen. Zij moeten in staat zijn om uit organisaties als RVO.nl, NLII, overheden, ROMs en private partijen de juiste input te halen. De leden van het bureau zijn ondersteunend aan de voorzitter bij het vinden van de juiste ingangen om belemmeringen op te lossen. De voorzitter en leden van het bureau dienen zich bij de uitvoering van de werkzaamheden te vergewissen van de regelgeving rondom markt en overheid.

De werkzaamheden van de Netherlands Investment Agency for EFSI omvatten:

1. Het vervullen van de loketfunctie. Het loket biedt algemene informatie over EFSI. Daarbij biedt het ook een quick scan voor de verwachte haalbaarheid van projecten. Er is op korte termijn behoefte aan een digitaal en telefonisch contactpunt;

2. Een actieve acquisitie van kansrijke projecten om deze voor te sorteren voor het EFSI, zowel regionaal als nationaal (inclusief grensoverschrijdend);

3. Het waar mogelijk ondersteunen van de ontwikkeling en structurering van projecten voor het EFSI;

4. Fungeren als intermediair tussen private partijen, financiële instellingen en overheden gericht op het wegnemen van belemmeringen die aansluiting op het EFSI verhinderen.

De DGB&I zal opdracht verlenen aan de voorzitter voor zijn of haar werkzaamheden. RVO.nl zal in opdracht van de DGB&I zorgdragen voor huisvesting van de nationale voorzitter en het bureau (inclusief vergaderruimte, telefoonnummer, facilitaire en administratieve ondersteuning etc.). Ook zal RVO.nl de vergaderingen van de partnerraad faciliteren.

## Bijlage 2: Lijst van geconsulteerde deskundigen

Deze rapportage is conform opdracht door de eerste voorzitter van het NIA op eigen titel uitgebracht. De inhoud ervan komt volledig voor rekening van de voorzitter. Bij de voorbereiding is hij ondersteund door het bureau van het NIA. In de periode mei-september 2015 zijn de volgende deskundigen ten behoeve van dit rapport geraadpleegd:

| | | |
|---|---|---|
| ABPTOPConsult | De heer A.H.M. de Jong | Senior Consultant |
| Ambassade van België in NL | De heer C.L.C. Hoornaert | Ambassadeur |
| | Mevrouw E.Y.J.M.G. de Foy | Ministerraad |
| APG | De heer T.R.J.P. Kroes | Directeur Strategie & Beleid |
| | Mevrouw E. Knoope | Managing Director, Strategic Portfolio Advice |
| BNG | De heer C. van Eykelenburg | Voorzitter Raad van Bestuur |
| | De heer E. van Veenhuizen | Head Structured Finance |
| BOM | De heer J. Pelle | Algemeen Directeur |
| Bouwend Nederland | De heer M.J.M. Verhagen | Voorzitter |
| British Business Bank, Londen | De heer A. van der Lem | Managing Director |
| Bundesministerium der Finanzen, Berlijn | | |
| | De heer C. Harzer | Head of Division, KfW |
| | De heer V. Schlechtriemen | KfW |
| Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlijn | | |
| | De heer M. Koehler | Director, SME financiering |
| Cassa Depositi e Prestiti, Rome | De heer B. Bini Smaghi | Director Business Development |
| | De heer M. Mascolo | Director International Affairs |
| | De heer E. Reviglio | Chief Economist |
| Eerste Kamer | De heer H.P.M. Knapen | Parlementslid |
| EIB | De heer P. van Ballekom | Vice-President, Finance |
| | De heer J.-C. Laloux | Director General Lending Operations |
| | Mevrouw A. Fürstenberg-Lucius | Director Western Europe |
| | De heer S. Barnes | Head Advisory Services |
| | Mevrouw M. Shaw-Barragan | Head Strategy |
| | De heer T. Desrousseaux | Head Public Sector & Transaction Support, Lending Western Europe |
| | De heer J.-L. Revéreault | Head Strategy, Policy & Coordination, Advisory Services |
| | Mevrouw S. Dustdar | Head Innovation Finance Advisory |
| | De heer J.-W. Löhr | Head Amsterdam Office |

| | | |
|---|---|---|
| EIF | De heer U. Grabenwarter | Deputy Director Equity Investments |
| | De heer R. Charrier | Head Institutional Business Devlpmt |
| Europees Parlement | De heer P.J.G. Tang | Parlementslid |
| Europese Commissie | De heer M. Verwey | Director General Structural Reform, Chairman EFSI Steering Committee |
| Gemeente Amsterdam | Mevrouw K.H. Ollongren | Loco-burgemeester, Wethouder Economie, G4 en MRA |
| | De heer S. Arlman | Hoofd Strategie & Ontwikkeling |
| Gemeente Enschede | De heer G.J. de Graaf | Burgemeester, Voorzitter G32-stedennetwerk |
| | De heer A.P.W.M. Bom | Hoofd Public & European Affairs |
| HPE Growth Capital | De heer H. van Ierland | Chief Executive Officer |
| Huis van de Nederlandse Provincies te Brussel | | |
| | De heer R. van Eijkeren | Coördinator |
| KfW, Berlijn | De heer C. Krämer | First Vice President |
| | Mevrouw Antje Oberländer | International relations |
| Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | | |
| | De heer G.J. Buitendijk | Directeur-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties |
| | De heer A.Th. van Delden | Plv. Directeur Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties |
| Ministerie van Economische Zaken | | |
| | De heer H.G.J. Kamp | Minister |
| | De heer M.R.P.M. Camps | Secretaris-Generaal |
| | De heer B. Leeftink | Directeur-Generaal Bedrijfsleven en Innovatie |
| | De heer M. Dierikx | Directeur-Generaal Energie, Telecom en Mededinging |
| | De heer P.M. Waasdorp | Directeur Ondernemerschap |
| Ministerie van Financiën | De heer J.R.V.A. Dijsselbloem | Minister |
| | Mevrouw M.R. Leijten | Secretaris-Generaal |
| | De heer J.A. Vijlbrief | Thesaurier-Generaal |
| | De heer W. Raab | Directeur Financieringen |
| | De heer W.A.A. Jansen | Hoofd Exportkredietverzekering en investeringsgaranties |
| Ministerie van Infrastructuur en Milieu | | |
| | De heer B.J.M. van Bolhuis | Directeur Internationaal |
| | De heer K.E. Ruiken | Senior Adviseur |
| | De heer S. Hoornstra | Programcoördinator Internationaal |

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

| | | |
|---|---|---|
| | De heer E. Gerritsen | Secretaris-Generaal |

Ministerio dell'Economia e delle Finanze, Rome

| | | |
|---|---|---|
| | De heer S. Scalera | Counsellor to the Minister |

Netherlands Foreign Investment Agency

| | | |
|---|---|---|
| | De heer J.C.M. Nijland | Commissaris |
| NIBC | De heer M. Jansen Schoonhoven | Managing Director |
| | De heer B. Mulders | Director Intrastructure & Renewables |
| NLII | De heer A.J.M. Sibbing | Chief Executive Officer |
| NVB | De heer C. Buijink | Voorzitter |
| NWB | De heer F. van der Vliet | Lid van de Directie |
| | De heer L. Knoester | Hoofd Public Finance |
| ONL voor Ondernemers | Mevrouw M. Bink | Bestuurslid |
| PGGM | De heer E. Lindeijer | Lid Executive Committee, Chief Investment Management |
| Provincie Flevoland | De heer R. Schuitemaker | Coördinator Public Affairs |
| Provincie Limburg | De heer Th.J.F.M. Bovens | Gouverneur |
| | Mevrouw J.J.W. Nelissen | CFO/CIO |
| | De heer P.C.M.G. Baeten | Clustermanager Strategie |
| Provincie Noord-Brabant | De heer W.B.H.J. van de Donk | Commissaris van de Koning, Voorzitter Huis van de Nederlandse Provincies te Brussel namens IPO |
| | De heer L.W.L. Pauli | Gedeputeerde Economie en Internationalisering |
| | De heer T.H.C. Schulpen | Directeur Europese Programma's |
| RBS Nederland | De heer C.J. Welkzijn | Hoofd Financial Institutions |
| Universiteit van Amsterdam | De heer S.J.G. van Wijnbergen | Hoogleraar Internationale Economie |
| VNO-NCW | De heer J. de Boer | Voorzitter |
| | De heer C. Oudshoorn | Directeur Beleid |

# Bijlage 3:  Netwerk van strategische partners van het NIA

Huis van de Nederlandse Provinciën (HNP) te Brussel

Interprovinciaal Overleg (IPO)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

VNO-NCW

Bouwend Nederland

Gemeente Amsterdam *namens de Metropoolregio Amsterdam en de G4*

Gemeente Enschede *namens de G32*

Limburgs Instituut voor Ontwikkelingsfinanciering (LIOF) *namens de regionale Ontwikkelingsmaatschappijen*

Europese Investeringsbank (EIB)

BNG Bank

NWB Bank

NIBC Bank

Nederlandse Investerings Instelling (NLII)

PGGM

APG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van Financiën

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

# Bijlage 4: *National Promotional Banks/Institutions* in andere EU lidstaten

| | National Promotional Bank / Institution (NPB/NPI) | Instelling | Reservering voor EFSI-projecten (€ mrd) | Toelichting | Producten: Infrastructuur, waaronder (duurzame) energie | Producten: MKB | Producten: Exportkrediet-verzekering of -verlening |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| België | | PMV (ParticipatieMaatschappij Vlaanderen) | | Zelfstandige investeringsmaatschappij opgericht door de Vlaamse overheid | ✓ | ✓ | |
| Denemarken | ✓ | Danish Growth Fund | | Onafhankelijk staatsinvesteringsfonds | | ✓ | |
| Duitsland | ✓ | KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)<br>*ook: promotional banks op Länder-niveau, verenigd in VÖB* | 8 | Eigendom Federale overheid en Länder | ✓ | ✓ | ✓ |
| Finland | ✓ | Finnvera | | Staatsbank, supervisie EZ | | ✓ | ✓ |
| Frankrijk | ✓ | Caisse des Dépôts (CDC) | | Staatsbank | ✓ | ✓ | |
| | ✓ | Bpifrance | 8 | Staatsbank, 50% dochter van CDC, samenvoeging OSEO financing professions, Strategic Investment Fund (FSI), FSI Regions en CDC Entreprises | | ✓ | ✓ |
| Ierland | ✓ | Strategic Banking Corporation of Ireland (SBCI) | | Staatsvehikel, 100% eigendom MinFin - gefund door EIB, KfW en ISIF (Ireland Strategic Investment Fund) | | ✓ | |
| Italië | ✓ | CDP (Cassa Depositi e Prestiti) | 8 | 80% eigendom van de Staat, 18% privaat | ✓ | ✓ | ✓ |
| Luxemburg | ✓ | SNCI (Société Nationale de Crédit et d'Investissement) | 0,08 | Staatsbank, supervisie EZ/FIN | | ✓ | ✓ |
| Nederland | | Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) | | | ✓ | ✓ | |
| | | Atradius | | | | | ✓ |
| Oostenrijk | ✓ | AWS (Austria Wirtschaftsservice) | | Federale staatsbank, supervisie EZ/FIN | | ✓ | |
| Spanje | ✓ | ICO (Instituto de Credito Oficial) | 1,5 | Eigendom EZ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Verenigd Koninkrijk | ✓ | Green Investment Bank | 8,5 | Eigendom van Min Business, Innovation & Skills (BIS) | ✓ | | |
| | ✓ | British Business Bank | | Eigendom van Min Business, Innovation & Skills (BIS) | | ✓ | |
| Zweden | ✓ | Almi Företagspartner | | Eigendom Rijk en regio's | | ✓ | |

Bronnen
NEFI - Network of European Financial Institutions for Small and Medium Sized Enterprises
Websites van individuele instellingen

Noot
Artikel 2.3 van de EFSI-verordening definieert nationale stimuleringsbanken of -instellingen als juridische entiteiten die beroepsmatig financiële activiteiten verrichten en van een lidstaat of een entiteit van een lidstaat op centraal, regionaal of lokaal niveau, de opdracht hebben gekregen om ontwikkelings- of stimuleringsactiviteiten te verrichten.